平成２１年１月２３日

GTG Gluskin Townley Groupが財団法人自転車産業振興協会向けに作成

米国自転車市場レポート
ー米国消費者製品安全改善法についてー

2008年米国消費者製品安全改善法

2008年8月14日、ブッシュ大統領は第HR4040号連邦法案「2008年消費者製品安全改善法（CPSIA）」に署名した。我々は日本の自転車企業の多くが、CPSIAによって米国国内のみならず、米国市場を対象とする海外供給業者の自転車事業に、どのような影響が及ぶのかを詳細に知りたいと考えていることを承知している。

はじめに

CPSIAには自転車に特定した規定はない。しかし、同法は新たな規定の中でも特に12歳以下の子供が使用する製品の、鉛含有量の上限やフタル酸エステルという化学物質の使用禁止といった制限規定を、新設したり、厳格化することにより、消費者製品安全法（CPSA）を明確に修正したものとなっている。

また本法は第三者検査機関による検査を義務づけ、新たに基準準拠証明に関する規則を設けており、これらはいずれも2008年12月22日から2009年2月10日までにすべて、又は一部が発効する。

12歳以下の子供が使用する製品に明確に該当する製品に自転車が含まれることは明らかであるが、米国の自転車ブランドや企業が最も関心を持っていることは、どの自転車に新しいCPSIAが適用され、どの自転車に適用されないかという点である。次に、ほぼ同様に大きな関心がもたれていることは、米国のどの独立検査機関が義務づけられた第三者による検査実施機関として認定されるのか、更に基準準拠の証明はどのように実施されるのか、という点である。

また、ほぼ7年にわたり行政府や議会から意図的に軽視されていた連邦消費者製品安全委員会（CPSC）が、消費者向け製品による重大な負傷や死の不条理なリスクから米国国民を守るという本来の役割に復帰した点にも注目すべきである。

これは第110回議会が2年目に入り、アラジンのランプを発見したと言い表すことができよう。この比喩的表現についてもう少し詳しく説明する。

背景

最初の米国消費者製品安全法は1972年に施行され、本法に基づいて独立連邦規制機関である消費者製品安全委員会、略称CPSCが設置され、1973年に正式な活動を開始した。CPSCは独立機関として、連邦政府のいかなる省庁に直属することも、その一部門となることもない。

大統領が指名し、上院が承認した委員3名がCPSCを率いる。各委員の任期は7年間である。大統領は委員の１人を委員長に任命する。

元の消費者製品安全法では、議会はCPSCに「消費者向け製品に関わる負傷又は死の不条理なリスクから」米国国民を守ることを指示している。

自転車が最初だった

CPSCは1973年に正式に活動を開始すると直ちに、米国内で製造された、或いは米国向けに輸入された自転車について強制安全基準を設定し、説明を公表する措置を講じた。自転車は新設されたCPSCのスタッフが消費者向け製品の中で最初に強制安全基準を設定した製品であり、自転車業界と委員会の双方の学習経験となった。

自転車の強制基準

その後1976年5月11日に、連邦規則集（CFR）タイトル16、サブチャプターC「危険性物質」のCPSCの自転車基準が施行された。

規定の中には時代にそぐわなくなったものもあれば、現在の自転車の特徴に対応していないものもあるが、自転車の強制基準は今なお効力を持っている。

この10年間は、CPSCと言うと製品のリコールを連想しがちである。通常、自転車業界が米国市場に発表する自主リコールはCPSCと協議して行われる。CPSCに強制された自転車関連のリコールも過去30年間に幾度かあった。

現在、CPSCの連邦職員数は400人強で、自転車を含む15,000種以上の消費者向け製品の安全性を監視する責任を担っている。

積極的な基準の強化や基準の開発が不十分

世界の自転車業界は、CPSCが自転車の米国強制基準の遵守と実施のいずれにもあまり関心を示さない様子であることに完全に慣れてしまっている。

同委員会が一見無関心とも思える姿勢を示している最大の理由は、この8年間にわたり連邦政府の行政府が元の消費者製品安全法、あるいは消費者製品安全委員会自体に、ほとんど、又は全く重点を置いていなかったためである。

規制遵守が積極的に実践されることはなかったが、その理由は、CPSCに検査の実施や既に施行されている安全基準の積極的な強化は言うに及ばず、15,000種もの消費者向け製品を網羅する人材や資金がない上、自転車の基準のように、古い基準を更新するためのリソースがほとんどなかったためである。

業界自主基準への依存

基準の修正や新しい基準の発案に充当できる資金がないため、CPSCはこの8年余りにわたって、自転車業界など強制安全基準の適用対象で、基準の更新や近代化が必要な業界はASTM International（www.astm,org）（米国試験材料協会）の主導の下で業界自主基準を設定することを推奨するという方針をとった。こうした業界自主基準の採用は元のCPSAに規定されている。

CPSCは一部のASTMテクニカル委員会に参加することがあり、いずれの場合も発案された業界自主基準について検討し、好ましいと考える基準を連邦強制基準として、あるいは既存の連邦基準の修正又は更新として採用することを決定することができる。

米国の自転車、自転車付属品及び部品関連の様々な企業が、小委員会 F08.96「自転車」を含む、ASTM テクニカル委員会 F08「スポーツ用具及び施設」のメンバーとなっている。ASTM F08 は自転車部品及び付属品に関するいくつかの自主基準を既に策定しており、そのうち数項目は CPSC が強制基準として採用している。

米国の子供の安全性が脅かされているため早急な対策が必要

1 年前のクリスマスの頃、米国で子供用玩具の塗料に鉛が含まれていたことや、一部の子供用玩具に組み込まれたプラスチックにフタル酸エステルという特定の化学物質が含まれていることを報じた記事が思い起こされるかもしれない。

米連邦議会は異例の迅速さで対応に乗り出し、第 HR4040 号連邦法案は上下両院を通過し、主に中国で製造された玩具による子供の健康と福祉への脅威をめぐり、国民から抗議の声が上がってから 1 年以内に同法は制定された。

こうした対応を可能にしたのは、第 110 回議会の最初の年に上下両院の支配が野党に移行するという重大な変化があったためである。大統領は法案を支持したため、前の議会ではおそらく可決されることはなかったであろうと思われる消費者保護（この場合は子供）の要件を推し進めることができた。

鉛は神経毒性があり、低年齢児の脳に障害を引き起こし、行動上の問題を招くおそれがあるため、米国では 1978 年以降、塗料への使用が禁止されている。米国民、米議会、及びブッシュ政権が素早く対応に乗り出したのはそのためである。

フタル酸エステルは内分泌系を阻害し、生殖異常を引き起こす可能性がある。子供はゴム製のアヒルをかむといった簡単な行動によってこの化学物質を摂取するおそれがある。米議会が数点の禁止化学物質の 1 つに指定しているのはおそらくそのためであろう。

CPSIA の概要

CPSIA 第 101 条は、米国で販売される子供用製品に使用できる鉛含有量を引き下げ、かかる製品に使用する塗料の鉛含有量の新たな上限を向こう 3 年間にわたって段階的に導入することを定めている。

第 102 条により検査と証明を義務づける製品の範囲は拡大される。元の CPSA においては、通常、消費者製品安全法に基づき、CPSC が公布する基準適用対象とする消費者向け製品のみに証明を義務づけていた。一方、CPSIA では、禁止規制対象の製品はもとより、CPSC が実施するすべての法令に基づく基準が適用される、すべての製品に幅広く証明を義務づけている。

連邦有害性物質法（FHSA）に基づいて消費者製品安全委員会（CPSC）の自転車基準（16 CFR）が公布された。これに基づき、CPSC は自転車メーカーと輸入業者が基準遵守を自己証明し、CPSC の検査官や遵守監視職員に要請された場合に備えて、検査や検査関連の記録をすべて保管することを定めている。

新設の CPSIA の規定は、主に 12 歳以下の子供向け消費者製品すべてについて、第三者による追加的な検査要件を課している。輸入業者やプライベート・ブランド提供業者を含め、子供向け製品のすべてのメーカーは、公認の第三者検査機関による製品検査を受け、検査結果に基づき、製品が CPSC の定める適用要件をすべて満たしていることを証明する証明書を発行しなければならない。

CPSC には、主に 12 歳以下の子供向け製品に対する新たな第三者機関による検査要件について、説明や解釈を求める要請が相次いでいるが、詳細が明らかになるまでにしばらく時間がかかるものと思われる。しかし一方で、塗料の鉛含有量についての第三者機関による検査の期限は 2008 年 12 月 22 日であった。

供給業者が発行するか、第三者の検査機関が発行するかを問わず、義務づけられた証明書は英語でなければならないが、別の言語も認められる可能性がある。証明書には製品のメーカー又はプライベート・ブランド提供業者及び検査機関の身元、製品の製造及び検査の日時と場所に関する情報を含めなければならない。

義務づけられた証明書のない製品は、米国へ輸入することも販売することもできない。証明書は製品又は製品の積み荷に貼付し、CPSC 及び米国税関に要求された場合は、提示しなければならない。当然のことながら、義務づけられた証明書の不携行に対しては罰則が科せられる。

新 CPSIA の第 103 条は、主に 12 歳以下の子供を対象とするいかなる消費者製品にも追跡ラベルか、その他の恒常的な識別マークを貼付することをメーカーに義務づけている。追跡ラベルには、製品の製造元や製造月日など特定の基本的情報の他、ロットや生産番号といった製造工程に関する詳細な情報も含めなければならない。

この規定は対象範囲が広く、玩具やその他の規制対象製品のみならず、サイクリング・ウェアやシューズを含むすべての子供用製品に適用される。ただし、新たな規定には、小さな製品や個別包装せずに出荷する製品に追跡ラベルを貼付するのは実際的ではないとの認識から「実行可能な範囲で」という文言が付加されている。

CPSC の自転車基準（16 CFR 1512）は既に 1512.19 条「取扱説明書及びラベル貼付」において、この新しい規定の遵守に一部役立つ要件を定めている。

> (e) 本項 1512 の要件の対象とするいかなる自転車も、メーカー又はプライベート・ブランド提供業者の名称を識別するマーク又はラベルを、自転車のフレームに安全な方法で貼付し、またメーカーが製造年月を識別できる形式のマークを貼付するものとする。

これにより自転車ブランドやメーカーは遵守が若干容易になるものと思われる。ただし、この場合もまた、CPSC が規則を公布し、解釈や助言的意見の要請に対応するのには、時間がかかるものと思われる。

第 225 条は、会計検査院長官（Comptroller General）に安全性に欠ける消費者向け製品の米国への輸入差し止めを行う CPSC の有効性及びその法的権限を調査することを義務づけている。会計検査院長官は法律制定後 1 年以内に、即ち 2009 年 8 月 13 日までに議会に報告しなければならない。報告書には、海外の製造工場の検査、及び CPSC による法執行に関して海外メーカーの米国の裁判所管轄権への同意を義務づけることに関する立法上の提言について言及しなければならない。

これは会計検査院長官、CPSC、またおそらく連邦商務省や通商代表部（USTR）の間の問題ではあるものの、実際にはこれは米国の自転車ブランドの「製品納入契約」や米国企業が発行する発注書に含めることができる、比較的簡単な取引の取り決めである。

米国自転車業界の関心

米国自転車業界はCPSIAの規定にとりわけ大きな関心を持っており、自転車製品供給業者協会（BPSA）のスポークスマンであり、Trek Bicycle Companyの法務部長（General Counsel）でもあるBob Burns氏は「この法律については議会で十分な審議がなされていない」とコメントし、次のように続けている。「同法の鉛含有率の上限とそれがもたらすあらゆる結果について十分な時間をかけて十分な審議が行われたとは思わない。これは米国経済が最悪の状況に陥っている時期に計り知れないほどの経済的影響をもたらすおそれがある。」

自転車供給業者は、12歳以下の子供が使用するどのような自転車が適用対象になるのかということよりも、鉛含有量や検査及び証明に関する規定の方に最大の関心を抱いている。

米国消費者製品安全委員会（CPSC）の法務部長は、たとえ製品がCPSIAの制定以前に製造されたものであっても、CPSIAの発効日である2009年2月10日以降に販売されたいかなる子供向け製品にも鉛含有量の上限が適用されるとしている。そのため、ブランドやメーカーは既に店頭にある商品がCPSIAの要件を満たしていることを証明するか、それらを店頭や在庫から撤去するかのいずれかを選択することを余儀なくされる。

フタル酸エステルに関しては、CPSCの法務部長は禁止規定が2009年2月10日の法律施行後に販売される商品のみに適用されるとしている。従って、小売業者は禁止規定が発効する前に製造されたフタル酸エステルを含む製品を引き続き販売することができる。

米国自転車業界が直面している問題の1つは、「主に12歳以下の子供を対象とする」自転車製品の定義であることは既に述べた。CPSC自転車基準（16 CFR）には以下のようなサブパート A、1512.2「定義」が明記されている。

> この部分の対象について、
> (a) 「自転車」とは、人力のみを動力源とする二輪の後輪駆動車である。
> (b) 「サイドウォーク・バイシクル」とは、座席の高さが635 mm（25.0インチ）以下の自転車を意味する。座席の高さは座席を最高の位置に調整して測定する。

CPSC法務部からの決定又は助言的意見を待つ間、現行の自転車基準のサブパートA、1512.2の「主に12歳以下の子供を対象とする」の定義に基づいて新CPSIAの要件を自転車に適用することにより、多様かつ多数の自転車区分が網羅されると解釈できる。CPSCの助言的意見が公布されるまで混乱が生じることは間違いないであろう。

とは言うものの、消費者向けマスコミが報道しているようにCPSIAによって米国での子供用自転車販売が中断されるというのは全くの誇張である。定義や適用の問題はやがて解決され、その間にもCPSCは指針又は助言的意見を公布し、自転車メーカーや自転車団体は、同委員会がCPSIAのどの部分を、どの自転車区分やモデルに適用するのかといった問題を、すべて解決するまで一時的救済を求めて、提訴するかどうかを選択することができるであろう。

より深刻な潜在的問題は、独立検査機関により高額な検査費用が課されることである。関係するメーカーの中には「法外な」と表現する企業もあるが、事実その通りである。ある米国の玩具メーカーは、ある検査機関が1つの製品の鉛含有量の上限についての検査費用を$24,000と見積もったと報告している。

これは、CPSC が検査機関の認定と承認に素早く対処し、検査機関による乱用、特に検査業務に法外な料金を請求されたと報告しているメーカーの不満を解消させるなどすることにより、CPSC が対処すべき「需要と供給」の問題であるものと思われる。

新政権

次期政権と、次期政権の消費者安全性、CPSC、及び新たに施行される CPSIA の規定に対する姿勢についてどう報道されているかに触れておくことが適切であろう。

2008 年 11 月 19 日付けウォール・ストリート・ジャーナル紙の記事によれば、バラク・オバマ次期大統領は「次期政権において消費者向け製品、環境政策及び職場の安全を監視する連邦機関の規制を強化することを言葉と行動によって示している」。

また同記事は、政権移行チームは様々な「活動家や唱道者」に、消費者製品安全委員会を含む、主要な独立行政機関を主導させることを検討していると続けている。

さらに新政権は CPSC の年間予算を倍増し、「製品リコール制度の効率を改善してリコールのプロセスで企業が言い分を述べる機会を減らし、安全性違反の罰金を引き上げることに賛成している」と報道している。

精霊ジニーを呼び起こす

ここで、第 110 回議会が CPSIA を早急に策定し可決する過程で「アラジンのランプを発見した」という前述のコメントについて、改めて説明する。

1972 年に設立された時に議会が意図した通り、CPSC には独立規制機関として強大な法執行権限が付与されている。以下について考えてみたい。

- o CPSA 第 20 条は民事制裁を規定しており、現行規定では違反 1 件につき US$8,000、最高 US$180 万までの罰金を定めている。しかし、改正後の CPSIA ではこの罰金額が違反 1 件につき US$100,000、最高 US$1,500 万まで引き上げられる。新しい民事罰は CPSC が新たな規則を公布した後可及的速やかに、遅くとも 2009 年 8 月 13 日までに発効する。

- o CPSA 第 21 条は、企業の取締役、役員又は代理人個人が CPSA 若しくは CPSC が定める安全強制基準の違反を認識していたか、故意に違反した場合、最高禁固 5 年の刑事罰を定めている。当該刑事罰には当該違反に関連する資産の没収を含めることができる。

この他、CPSC が違反と指定するいかなる製品の製造・流通又は販売の継続も、合法的に禁止するなどの罰則も規定されており、また同委員会は裁判所から製造施設や倉庫の捜索令状を取得したり、米国税関に対して港での輸出入禁止措置を命じることもできる。

この 8 年余りにわたりこうした権限はすべて、CPSC の運営資金を削減し、善人ではあるが消費者や製品の安全性の唱道者ではない理事を任命する政権によって封印され、無視されてきた。

米国国民を「消費者向け製品に関わる負傷や死亡の不条理なリスク」から守るために、CPSC 設立の根拠となる法律によって CPSC に付与されているすべての権限はこの数年間、可能な、あるいは意図された範囲まで行使されることはなかった。だが、そうした状況は変わろうとしている。

この2年間の議会における政治権力の移行によってCPSIAの成立が可能となり、次期政権への移行チームは経験豊富な消費者向け製品の安全性の唱道者をCPSCのトップに据えることを明確にしており、おそらく現在の予算は倍増されるものと見られる。

次期政権はアラジンのランプをこすり、ランプに閉じ込められていた精霊ジニーを解き放つ意向であることを明言している!

今後に向けて

新たに施行されるCPSIAに関わる活動、及び米国自転車業界やその供給元となる国際的な業界への本法の適用は、現在の厳しい景気後退局面にあっても我々の事業にとって極めて好都合であると考える。

CPSIAは米国自転車産業への一種の警鐘である。まず第1に重要な点は、新しい要件を自転車など12歳以下の子供が使用する製品に直ちに適用すべきことである。次は自転車業界が再びCPSCとの関係を築き、継続的なコミュニケーションを確立することである。最後に、米国自転車業界に対しCPSA及び自転車強制基準16 CFR 1512に関する再教育を行うことである。

前述の通り、1976年に施行されたCPSC自転車基準は時代にそぐわなくなり、同基準が最初に施行された後30年の間に導入された製品の様々な革新に対応していない。

米国自転車業界は自主安全基準の策定に尽力したという点で称賛されるべきであるが、業界の自主基準を設定する方法は時間がかかる上、製品基準に比べると、結果的に最低限の共通基準となりかねない。

十分な資金が投入され、正しい方向に導かれたCPSCは、現行の自転車基準16 CFR 1512を修正及び拡大し、活動的指向の最新の基準を開発、提案及び公布するために、これまでよりも迅速に行動を起こし、必要に応じて新しい基準を監視及び策定することができる。これは米国自転車業界のみならず、世界の自転車業界が積極的に参加することによって実現する。

これがひいてはCPSC自転車基準をあまねく理解させ、基準の遵守、検査及び証明の要件の一貫した適用につながる。

米国自転車業界は明らかに自転車の安全基準の策定で世界の他の国々に遅れをとっているようであるが、おそらくこれはそうした国々に追いつくだけでなく、CPSCとの協力により世界の主導的な地位を確立する機会にもなるであろう。

残念ながらCPSCは現在、海外の自転車を含む消費者製品の安全基準の準拠証明を米国の強制安全基準遵守の手段として認めていない。しかしながら、ASTM F08はISO TC 149「自転車」及びISO TC 149 / SC1「自転車完成品（Complete Cycles）」の米国代表メンバーでもあり、そのことはEUや日本の自転車安全基準がCPSC自転車基準を更新及び修正するプロセスにおいてどう役立つか、またCPSC基準に準拠した自転車が、どうすれば輸出をするにあたり、国際基準を満たすことができるのか、より深く理解する手段となる。

いずれにしても、再生した米国消費者製品安全委員会は今後何年間かにわたり、自転車及びその関連製品に関する最新の活動的指向の安全基準の開発及びそれの一貫した実施において主導的な役割を担うものと思われる。こうした基準は、子供や消費者自身が使用するために我々が販売する製品は安全性と信頼性に優れ、楽しく乗れることを保証することによって、我々の事業や業界に恩恵をもたらすことができる。

詳細な情報については CPSC の Web サイト：www.cpsc/gov を参照されたい。Gluskin Townley Group, LLC は米国消費者製品安全委員会、又は消費者製品安全法、若しくは CPSC が施行及び執行するいかなる法律に関しても法的助言を提供することは一切できず、またそうする意図もないことに注意されたい。製品安全性の問題に関する法的助言を必要とする場合は、貴社の弁護士に連絡するか、貴社の代理として米国消費者製品安全委員会に関わる問題に対処する資格を有する弁護士に相談されることをお勧めする。

以　上

この報告書は、競輪の補助金を受けて作成したものです。